

# INFORMEF

M.M. EMPREENDIMENTOS TÉCNICOS LTDA

OUTUBRO/2019 - 2º DECÊNIO - Nº 1051 - ANO 29

## BEAP - BOLETIM TÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ADMINISTRAÇÃO/CONTABILIDADE

### ÍNDICE

A SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES NO SERVIÇO PÚBLICO - ADILSON DUARTE DA COSTA ----- [REF.: CO9465](#)

AÇÃO DE USUCAPIÃO - IMÓVEL DECLARADO DE UTILIDADE PÚBLICA PELO MUNICÍPIO - DECISÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS ----- [REF.: CO9471](#)

LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - RESTOS A PAGAR - ENSINO ----- [REF.: CO9467](#)

LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - PROVIMENTO DE CARGOS ----- [REF.: CO9468](#)

LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - IMÓVEL MUNICIPAL ----- [REF.: CO9469](#)

#### CONSULTORIAS ESPECIALIZADAS

- REMUNERAÇÃO - CÂMARA MUNICIPAL ----- [REF.: CO9466](#)

- OBRA EM IMÓVEL NÃO PERTENCENTE AO MUNICÍPIO ----- [REF.: CO9466](#)

#### JURISPRUDÊNCIAS INFORMEF

- TRIBUTÁRIO - IMPOSTO DE TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS (ITBI) - DECRETO MUNICIPAL - AFASTAMENTO DE SUAS REGRAS, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM ----- [REF.: CO9470](#)

- PROCESSUAL CIVIL - VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC - ALEGAÇÃO GENÉRICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - DANO AO ERÁRIO - VEREADORES ----- [REF.: CO9472](#)

INFORMEF DISTRIBUIDORA LTDA

M.M. EMPREENDIMENTOS TÉCNICOS LTDA

MAGNUS - Auditores e Consultores S/C Ltda

Av. Dom Pedro II, 2.295 - Carlos Prates

CEP: 30.710-535 - BH - MG

TEL.: (31) 3222-0539 - (31) 3201-4262

[www.informef.com.br](http://www.informef.com.br)

[www.facebook.com/informef](http://www.facebook.com/informef)

#CO9465#

[VOLTAR](#)

## A SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES NO SERVIÇO PÚBLICO

---

**ADILSON DUARTE DA COSTA \***

---

### INTRODUÇÃO

As linhas mestras da Resolução CFC nº 1.111, do Conselho Federal de Contabilidade, de 29 de novembro de 2007, com redação dada pela Resolução CFC nº 1.367/11, que aprova o Apêndice II da Resolução CFC nº 750/93<sup>1</sup>, trazem a interpretação técnica dos princípios fundamentais de Contabilidade sob a perspectiva do setor público. Consideram, em síntese, que os princípios espelham a ideologia, os postulados básicos e os fins de determinado sistema.

Constam também do texto da Constituição da República de 1988 os princípios que norteiam a Administração Pública, destacando-se os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37). Assim, no enfoque da Contabilidade Pública, os citados princípios constitucionais não podem ser desprezados em nenhuma hipótese; isso porque, além de exigirem obediência à lei, os registros contábeis devem ser produzidos por profissional que detém competência e autorização para fazê-los, e, em certas hipóteses, respeitando-se a segregação de funções, que, se não observadas, são capazes de comprometer a confiabilidade das demonstrações contábeis produzidas.

Nota-se, de certa forma, uma interligação entre os princípios constitucionais e aqueles aplicados à Contabilidade Pública, inafastáveis, sob o ponto de vista técnico e jurídico, pelos profissionais dessa área, na produção de informações a serem disponibilizadas à sociedade. Por tal motivo, exige-se de quem produz tais informações ter certeza, confiabilidade, perícia, profissionalismo e ética, libertando-se de qualquer interferência pessoal ou corporativa.

Para que esses ingredientes sejam respeitados, é essencial que as funções exercidas pelo profissional produzam efeitos práticos e seguros nas tomadas de decisões administrativas. Surge, então, a necessidade de se respeitar o exercício das funções realizadas pelos setores, em momentos próprios e por profissional competente.

Tendo como finalidade principal o fornecimento de informações confiáveis, a ciência contábil contribui de forma expressiva para as tomadas de decisões dos gestores públicos, por que se deve comprovar aquilo que se registra. Nesse contexto, o papel desempenhado pelo profissional contábil ganha relevância na apresentação das demonstrações contábeis, em termos de evidenciação e adequação, considerando as necessidades dos usuários e da sociedade, nesse processo de exigente globalização da informação. Com a necessária convergência às normas internacionais aplicadas à Contabilidade Pública, esse panorama se apresenta a nós como um grandioso desafio. Nesse sentido, os demonstrativos produzidos pela Contabilidade Pública e colocados à disposição da sociedade - item essencial das prestações de contas dos gestores públicos - serão construídos de modo a facilitar o entendimento e a confiabilidade por parte do cidadão. Deve-se dar não somente ao usuário comum, mas à sociedade em geral, informações claras e imparciais, não produzidas e influenciadas por quem quer que seja, mas observando-se a legalidade, a moralidade, a publicidade, a imparcialidade e a eficiência.

Como, então, melhorar a confiança e a qualidade das demonstrações produzidas pela Contabilidade Pública?

A resposta é simples: estimulando a produção de informações tecnicamente comprovadas e em linguagem simples e de fácil interpretação para o usuário. A elaboração das demonstrações contábeis deverá ser feita com profissionalismo, respeitando-se a cadeia produtiva dessas informações e a ética de quem as produz e manipula, para que possam ser capazes de atender às demandas dos gestores, da Administração Pública e da coletividade. Daí, portanto, a concretização e o respeito aos princípios constitucionais consagrados, entre eles, por extensão, o da segregação de funções.

### A SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES COMO POSTULADO BÁSICO DO CONTROLE INTERNO ADMINISTRATIVO

O que é, afinal, o princípio da segregação de funções?

Trata-se de um termo originado nos princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência da Administração Pública, previsto no caput do art. 37 do texto da Constituição da República de 1988.

É um dos métodos que visa à redução de riscos deliberados ou propositais, quando o exercício de funções administrativas se mostra potencialmente conflitante na cadeia produtiva de suas informações, capazes de interferir nas tomadas de decisões. É necessária, portanto, a separação das funções a serem executadas, quando se apresentarem antagônicas, isto é, se exercidas cumulativamente, forem capazes de interferir na produção das informações ou dos serviços.

Nota-se que a segregação de funções é princípio básico e primordial de um sistema de controle interno, estruturado na separação de funções, nomeadamente de autorização, aprovação, execução, contabilização e controle das operações.

Especificamente na área contábil, entendemos que o controle deve ser exercido também sobre as demonstrações de forma prévia, concomitante e subsequente. Nesse caso, a segregação de funções aplicada ao setor contábil dificulta a manipulação de resultados, ocultação de dados, inserção de valores fictícios ou de pretensões de interesses de grupos ou pessoas, especialmente gestores, ordenadores e controladores.

Em linhas gerais, se pelo princípio da segregação tem-se a exigência da separação entre as atribuições que se apresentam conflitantes no alcance de determinada utilidade de uma função, não é aconselhável que determinado servidor ou seção administrativa participe ou controle todas as fases relacionadas à contabilização de uma despesa pública, por exemplo.

Nessa construção de ideias, destaca-se a definição do termo segregação de funções, utilizada pelo Tribunal de Contas da União, conforme a Portaria nº 63/96, de 27/2/96, que aprova o Manual de Auditoria do TCU<sup>2</sup>, (glossário), como:

“[...] segregação de funções é princípio básico do sistema de controle interno que consiste na separação de funções, nomeadamente de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações”.

Também nessa esteira, o Conselho Federal de Contabilidade<sup>3</sup> alerta, quando da aplicação do princípio da prudência contábil, que:

“[...] não deve levar a excessos ou a situações classificáveis como manipulação do resultado, ocultação de passivos, super ou subavaliação de ativos. Pelo contrário, em consonância com os Princípios Constitucionais da Administração Pública, deve constituir garantia de inexistência de valores fictícios, de interesses de grupos ou pessoas, especialmente gestores, ordenadores e controladores”.

Como demonstrado, devem-se respeitar os momentos da produção de informações relacionadas como a autorização, a aprovação, a execução, a contabilização e o controle das operações. Nenhum setor ou servidor com poderes e atribuições de controle interno deve executar tarefas que, posteriormente, sobre elas terá que emitir parecer. Na realização da despesa pública, incluem-se as fases do empenho, da liquidação e do pagamento, conforme disposto nos artigos 58, 63 e 64 da Lei nº 4.320/64, e, assim, para cada uma representa uma tomada de decisão, devendo ser executada por pessoas e setores independentes e excludentes, para que os controles possam ser mais eficientes. Aqui não se permite confundir o ato do empenho com a simples emissão de uma nota de empenho, pois, enquanto o primeiro refere-se a uma das fases da despesa pública (art. 58 da Lei nº 4.320/67), a segunda diz respeito a documento produzido para demonstrar o registro contábil desta despesa (art. 61).

O profissional de Contabilidade também deve abster-se de registrar as demonstrações contábeis relacionadas aos atos ou fatos cuja origem seja duvidosa e desatenda aos princípios constitucionais e legais e, ainda, àqueles aplicáveis à Contabilidade Pública, que, de certo modo, possam interferir nos resultados, na confiabilidade e nas decisões a serem tomadas pela própria Administração Pública.

Um contador, por exemplo, não deverá emitir parecer opinativo de auditoria sobre atos e fatos administrativos se, anteriormente, foi o agente responsável por sua aplicação ou implementação, bem como sobre relatórios por ele produzidos, pois estaria participando na execução, na emissão e nos registros e, posteriormente, opinando sobre os mesmos. Pelas mesmas razões, deverá não aceitar a participação no órgão ou na comissão de controle interno, que deverá ser composta de servidores autônomos na estrutura administrativa, de forma a desenvolver ações inerentes à fiscalização, controle e, ainda, monitoramento de todas as demais áreas administrativas, em parceria com o órgão fiscalizado, possibilitando os ajustes e correções em tempo hábil, objetivando a regularidade dos gastos públicos. Por tais motivos, não se concebe que no setor de contabilidade sejam centralizadas todas as informações ou todos os processos de decisão, principalmente se não pertinentes a essa área, fato costumeiramente encontrado em pequenos municípios.

Não é aconselhável que os registros contábeis e o acesso aos ativos (movimentação de caixa, de bancos, de aplicações, entre outros) sejam realizados, cumulativamente, por um mesmo profissional, para não possibilitar a manipulação de atos e fatos que possam encobrir fraudes que interfiram nos resultados.

Podemos citar outros exemplos de ações que, se exercidas, de forma cumulativa, por determinados setores da Administração Pública, comprometem o princípio da segregação de funções:

a) contabilidade e contas a pagar: contabilizar uma nota fiscal ou documento inidôneo no sistema e, posteriormente, emitir uma nota de empenho e receber o seu valor correspondente no setor financeiro.

b) contabilidade e controle interno: lançar determinado evento contábil e, posteriormente, emitir parecer sobre o mesmo. Não é compatível ao setor responsável por processar e registrar as informações contábeis produzir relatórios de controle interno sobre os mesmos.

c) contabilidade e administração financeira da administração: informar senhas pessoais, que são de uso restrito, a outros usuários, para alterar ou excluir registros que possam interferir em resultados e comprometer tomadas de decisões. Nem é preciso reprimir que a segurança, a confiabilidade e o aprimoramento desses sistemas devem ser uma constante.

d) compras e almoxarifado (recebimentos de bens): incluir, por parte do servidor responsável, um processo licitatório e de compras fictícias nos respectivos sistemas de compras e de almoxarifado. Nesse caso, pode resultar, também, no registro da entrada de um bem inexistente, comprometendo as informações gerenciais.

e) recebimento de bens e contas a pagar: incluir documento falso no sistema para, posteriormente, liberá-lo para pagamento, em benefício do próprio servidor responsável.

f) empenhamento de despesas e comissão de licitação - incluir dados e informações privilegiadas, capazes de comprometer as decisões dos processos licitatórios, bem como a emissão de notas de empenho global ou por estimativa deles decorrentes.

g) concessão de suprimento de fundos: os próprios supridos atestem as notas fiscais comprobatórias das despesas por eles realizadas.

Como se verifica, é necessário segregar funções e, conseqüentemente, pessoas, nos casos em que possam existir cumplicidade e concretização de fraude. Na hipótese de existência de conluíus, o planejamento de ações de controles deve ser inserido com rapidez e austeridade, evitando-se que duas ou mais pessoas estejam envolvidas, diminuindo, dessa forma, a possibilidade de conspirações e práticas atentatórias à Administração Pública.

É preciso entender que jamais se pode distanciar do consagrado princípio básico da segregação de funções quando da execução de qualquer função administrativa, entre elas, a dos registros contábeis, derivada que é dos princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência da Administração Pública, previstos no caput do art. 37 do texto da nossa Carta Magna.

### **A SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES SOB A ÓTICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

Sobre o tema, o Tribunal de Contas de Minas Gerais, tendo como relator o conselheiro Moura e Castro, conforme o Processo de Consulta nº 407.817, de 17.6.98, assim sintetizou:

“A boa técnica de administração recomenda que aquele que detém o poder para autorizar despesas, ou a posse de recursos orçamentários e financeiros do Estado, não deve ser, cumulativamente, o agente responsável por sua aplicação ou implementador de gastos. Esta recomendação encontra respaldo no princípio da “segregação de função”.

Também o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, relativamente ao Processo de Contas do Executivo nº 000711-02.00/114, exercício de 2011, Município de Ipiranga do Sul, conforme julgamento em 12.03.2013, decidiu:

#### **“VOTO**

Relativamente ao item 3.1, servidores que integram o Sistema de Controle Interno desempenham, concomitantemente, outras funções administrativas, situação que desatende o princípio da segregação de funções. A Central do Sistema de Controle Interno deve ser composta de servidores com autonomia na estrutura administrativa de forma a desenvolver ações de fiscalização, controle e acompanhamento de todas as áreas da administração.

Tal situação está em desconformidade com o princípio da segregação de funções e com o Parecer 3/2003 e a Informação nº 060/2002 da Consultoria Técnica, aprovada pelo Tribunal Pleno, em sessão de 02-04-2003.

O efetivo desempenho das atribuições de Controle Interno pressupõe dedicação integral e pleno conhecimento das áreas a serem acompanhadas, em cumprimento aos ditames constitucionais e legais”.

Por sua vez, o Tribunal de Contas de Pernambuco também decidiu sobre o assunto, conforme Processo TC nº 1103592-4, Acórdão T.C. 277/125, referente à prestação de contas do Centro de Apoio ao Sistema de Saúde - CASIS - exercício de 2010, de relatoria do conselheiro João Carneiro Campos:

“Determinar, ainda, com base no disposto nos artigos 69 e 70, inciso V, da Lei Estadual nº 12.600/04, que os gestores do Centro de Apoio ao Sistema de Saúde (CASIS), ou quem vier a sucedê-los, adotem as medidas a seguir relacionadas, a partir da data de publicação deste Acórdão, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado diploma legal:

[...]

d) Definir perfis de acesso para os usuários do Sistema de Suprimento de Materiais e Serviços (SMS), impedindo que um mesmo usuário desse Sistema possa realizar procedimentos conflitantes com o princípio da segregação de funções;”.

Ainda esse mesmo Tribunal de Contas, em Decisão T.C. nº 0263/02, relativa ao Processo TC nº 0040026-9 - Prestação de Contas à Autarquia Educacional do Belo Jardim, Exercício de 1996, de relatoria do Auditor Luiz Arcoverde Filho, decidiu, por meio da Segunda Câmara, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 12 de março de 2002, julgar regulares, com ressalvas, as referidas contas e determinando-se, entre outras, a seguinte medida: "atentar para o Princípio da Segregação de Funções concernente às fases das despesas, evitando que o mesmo servidor emita, liquide e pague a despesa, visando, dessa forma, salvaguardar os interesses da Administração Pública".

Menciona-se, também, a decisão constante no Processo nº 3.548-3/20117, referente às contas anuais de gestão da Câmara Municipal de Sinop, MT, tendo como relator o conselheiro Luiz Henrique Lima, do Tribunal de Contas do Mato Grosso, Portaria nº 038/2011, que concluiu pela irregularidade relativa à ausência da segregação de funções, como se observa:

"De acordo com a Portaria nº 63/96, Glossário, do TCU, o Princípio da Segregação de Funções é 'princípio básico do sistema de controle interno que consiste na separação de funções, nomeadamente de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações', portanto, a servidora em destaque participa da execução, quando na comissão de licitação e da contabilização enquanto contadora. Ressalta-se que a Portaria nº 035/2011 (anexada às fls. TC.111) ainda apresenta a servidora como membro da Comissão de Licitação para o exercício de 2011".

Nessa mesma linha de entendimento, o Tribunal de Contas da União, em decisão do Processo TC 034.576/2011-8, ACÓRDÃO Nº 2.437/2011 - TCU - Plenário8, em 17 de abril de 2013, referente à representação e à inspeção realizada no Banco Central do Brasil, visando à avaliação dos resultados e da confiabilidade de suas demonstrações contábeis referentes aos exercícios de 2008 e 2009, concluiu pela inobservância do princípio da segregação de funções nas atividades a cargo do DEPIN, em face de suas atividades gerenciais e operacionais pelos mesmos servidores comissionados.

Entendeu, em síntese, que houve falhas, com graves riscos ao erário e à imagem do País, considerando a ausência de segregação de funções nas atividades, falha causada pela quantidade insuficiente de pessoal e, em especial, de funções comissionadas para serem alocadas a duas das divisões que compõem o referido departamento: a Divisão de Controle das Reservas (Dicon) e a Divisão de Pagamentos (Dipag).

Considerou que essa situação põe em risco o princípio da segregação adequada de funções, além de criar potencial risco de dano, de grande magnitude, ao Erário, na medida em que amplia as chances de as falhas humanas causarem perda de receitas ou aumento de despesas, como nos casos em que recursos são mantidos ociosos ou as contas apresentam saldo devedor.

Asseverou que o princípio da segregação de funções representa postulado básico do controle interno administrativo, estando implícito nos princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência da Administração Pública, assentados no art. 37, caput, da Constituição Federal.

Com lastro no inciso I do art. 43 da Lei nº 8.443/1992, combinado com o inciso II do art. 250 do Regimento Interno/TCU, determinou a adoção de providências corretivas por parte do responsável, invocando, ainda, precedentes sobre decisões, conforme os seguintes exemplos de julgados em torno do tema, mediante os quais o próprio Tribunal de Contas da União decidiu:

a) ACÓRDÃO Nº 7.697/2010 - TCU - 1ª Câmara

"9.9. determinar à GRA/MF/AP a adoção das seguintes medidas:

9.9.1. evite, no âmbito dos processos de concessão de suprimento de fundos, com base no princípio da segregação de funções, que os próprios supridos atestem as notas fiscais comprobatórias das despesas realizadas;". (O destaque consta do original).

b) ACÓRDÃO Nº 2.523/2011 - TCU - Plenário

"9.2. determinar à Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf), com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno, sem prejuízo ao Acórdão 3426/2010-Plenário, que:

9.2.1. adote a segregação de funções na operacionalização dos patrocínios, em observância ao Princípio da Segregação de Funções, este derivado do Princípio da Moralidade Administrativa, explicitado no caput do artigo 37 da Constituição Federal;". (O destaque consta do original).

c) ACÓRDÃO Nº 574/2012 - TCU - Plenário

"9.1. com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92 c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar:

[...]

9.1.2. ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) que, no prazo de 90 (noventa) dias, elabore e encaminhe a esta Corte de Contas, conforme modelo A do Anexo 1 da Portaria-Segecex 27/2009, plano de ação que explicita as medidas a serem adotadas para:

9.1.2.1. aprimorar o sistema de contabilidade e administração financeira dos postos, de forma a melhorar a segurança e confiabilidade do sistema, principalmente no que se refere à definição de senhas pessoais para os usuários e restrições quanto à alteração e exclusão de registros, como estabelece o princípio da segregação de funções, implícito nos princípios da legalidade e da eficiência da Administração Pública, insculpido no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, e explicitado como princípio do controle interno administrativo no item 3.IV da Seção VIII do Capítulo VII do Anexo da IN 1/2001, de 06.04.2001, da Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Fazenda;". (O destaque consta do original).

Ressalte-se que o controle preventivo, pelas suas características, é a fase mais produtiva e eficaz do Sistema de Controle das Contas Públicas. Atuando preferencialmente de forma oportuna, orientadora e educativa, em parceria com o órgão fiscalizado, possibilita os devidos ajustes e correções em tempo hábil, contribuindo para o bom e regular emprego dos recursos do erário.

### CONCLUSÃO

Como se observa, deve a Contabilidade Pública melhorar a segurança e a confiabilidade dos sistemas que lhes são adjacentes, principalmente no que se refere à produção de informações colocadas à disposição dos gestores públicos para suas tomadas de decisões, como estabelece o princípio da segregação de funções, implícito nos princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência da Administração Pública, insculpido no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Com a possibilidade da aplicação e da convergência das normas internacionais aplicadas à Contabilidade Pública, os registros por ela produzidos deverão ser mais bem evidenciados, dando-se ênfase aos fenômenos patrimoniais, contribuindo para a legalidade e a regularidade da aplicação dos recursos públicos em prol da coletividade. Para a concretização desse desafio, há de se respeitar a segregação de funções de quem opera tais registros, dotando, assim, as demonstrações contábeis de alta confiabilidade. Tais questões exigem liderança e empenho dos profissionais da Contabilidade Pública, dos administradores e da sociedade.

Em síntese, se não há a adequada segregação de funções dos operadores da Contabilidade Pública, questionável será a confiabilidade das demonstrações contábeis por ela produzidas e colocadas à disposição dos gestores, para a tomada de suas decisões e, em especial, para a coletividade que delas sofrerá impactos e influências diretas e importantes.

---

\* Contador, advogado, auditor independente, especialista em Controle Externo da Administração Pública Contemporânea e em Poder Legislativo (PUC/MG).

---

BOCO9465---WIN

#CO9471#

[VOLTAR](#)

### AÇÃO DE USUCAPIÃO - IMÓVEL DECLARADO DE UTILIDADE PÚBLICA PELO MUNICÍPIO - DECISÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE USUCAPIÃO. IMÓVEL DECLARADO DE UTILIDADE PÚBLICA PELO MUNICÍPIO. SEGUNDA FASE DA DESAPROPRIAÇÃO. PROVA DA IMPLEMENTAÇÃO. INEXISTÊNCIA. EFEITOS. Inexistindo prova da execução da segunda fase da desapropriação, não há como concluir que o imóvel integra o patrimônio público do Município, sendo, portanto, em tese, passível de usucapião.

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0000.16.061216-4/001 - Comarca de ...**

Apelante(s):...

### ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda, em Turma, a 10ª CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em DAR PROVIMENTO AO RECURSO.

DES. VICENTE DE OLIVEIRA SILVA  
Relator

## VOTO

Trata-se de recurso de apelação interposto por ..., pelo qual busca a reforma da sentença proferida pelo Juiz de Direito da 1ª Vara Empresarial, de Fazenda Pública e Registros Públicos da Comarca de ... - MG (ordem nº 25), integrada pela decisão de ordem nº 28, que, em autos de Ação de Usucapião, ajuizada em face de réu desconhecido, julgou extinto o processo, sem resolução do mérito, nos termos do art. 267, VI, CPC/1973, por impossibilidade jurídica do pedido, em razão do imóvel ser de propriedade do Município de ...-MG.

Em suas razões (ordem nº 30), sustenta a apelante que, por meio do Decreto nº 031, de 25.03.2013, o Município de ... declarou vários imóveis de utilidade pública, para fins de desapropriação amigável ou judicial, destinada à execução de obras de drenagem e receptação de esgoto pela COPASA, dentre eles o lote descrito na petição inicial.

Explica que todas as desapropriações e indenizações devidas e necessárias para a realização das obras já foram realizadas pela COPASA, sendo que, na maioria dos casos, a obra não afetou nem 10% dos imóveis.

Diz que quanto ao imóvel, objeto da usucapião, não foi necessária desapropriação, fato que poderia ter sido constatado, caso o juiz condutor do processo tivesse determinado a expedição de ofício ao Município de ...-MG e à COPASA.

Conclui que, dessa forma, por não integrar o patrimônio do Município de ..., o imóvel objeto da lide é juridicamente possível de ser adquirido por usucapião, razão porque deve ser cassada a sentença e retomada a marcha processual.

Ao final, pede provimento ao recurso.

Preparo: ausente, por litigar a recorrente sob o pálio da gratuidade da justiça. (ordem nº 10).

Não foram apresentadas contrarrazões.

Evidenciado o interesse público do imóvel objeto da lide, a douta Procuradoria-Geral de Justiça foi intimada para se manifestar (ordem nº 34), tendo deixado de emitir parecer, por entender desnecessária a participação do parquet no feito (ordem nº 35).

É o relatório.

Conheço do recurso, eis que presentes os requisitos condicionantes de sua admissibilidade.

O Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. E dele se extrai que o procedimento da desapropriação é dividido em duas fases.

A primeira, denominada declaratória, tem por escopo a declaração de utilidade pública firmada por decreto do Presidente da República, Governador, Interventor ou Prefeito (art. 6º).

A segunda fase, chamada executória, diz respeito às providências para a efetivação da manifestação de vontade relativa à primeira fase, podendo ser subdivida em administrativa (quando o Poder Público e o Expropriado acordam quanto à indenização e o ato da expropriação) e judicial (quando a Administração ajuíza Ação Expropriatória perante o Poder Judiciário), conforme art. 10 e seguintes do Decreto-lei em comento.

No caso em exame, não há prova de que a segunda fase tenha se realizada. Logo, em tese, por ainda não integrar o patrimônio público, o imóvel descrito na petição inicial é passível de usucapião.

Nesse sentido, José Carlos de Moraes Salles, no livro *A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência*, 3ª ed., Editora Revista dos Tribunais, p. 131, leciona:

"1.3 Relembre-se, ademais, que a declaração de utilidade pública não se confunde com a desapropriação propriamente dita.

Pela primeira, declara-se um bem de utilidade pública ou de interesse social, para fins de expropriação.

A desapropriação, entretanto, só se verifica com o acordo entre expropriante e expropriado para a transferência do imóvel deste para aquele, ou principia com a citação para a ação judicial intentada, com o referido objetivo, pelo Poder Público ou por seus delegados."

Na mesma linha, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, in *Direito administrativo*, 2ª edição, Editora Atlas, p. 124/127, ensina:

"A desapropriação desenvolve-se através de uma sucessão de atos definidos em lei e que culminam com a incorporação do bem ao patrimônio público.

Esse procedimento compreende duas fases: a declaratória e a executória, abrangendo, esta última, uma fase administrativa e uma judicial.

Na fase declaratória, o poder público declara a utilidade pública ou o interesse social do bem para fins de desapropriação.

(...)

A declaração de utilidade pública já produz alguns efeitos:

a) submete o bem à força expropriatória do Estado;

b) fixa o estado do bem, isto é, de suas condições, melhoramentos, benfeitorias existentes;

c) confere ao Poder Público o direito de penetrar no bem a fim de fazer verificações e medições, desde que as autoridades administrativas atuem com moderação e sem excesso de poder;

d) dá início ao prazo de caducidade da declaração (cf. Celso Antônio Bandeira de Mello, 1984: 197-8)".

A primeira, denominada declaratória, tem por escopo a declaração de utilidade pública firmada por decreto do Presidente da República, Governador, Interventor ou Prefeito (art. 6º).

"Embora a declaração de utilidade pública ou interesse social não seja suficiente para transferir o bem para o patrimônio público, ela incide compulsoriamente sobre o proprietário, sujeitando-o, a partir daí, às operações materiais e aos atos administrativos e judiciais necessários à efetivação da medida.

(...)

A segunda fase do procedimento da desapropriação - a executória - pode ser administrativa ou judicial. Compreende os atos pelos quais o poder público promove a desapropriação, ou seja, adota as medidas necessárias à efetivação da desapropriação, pela integração do bem no patrimônio público.

(...)

A desapropriação, quando incide sobre imóvel, somente se completa depois de efetuado o pagamento ou a consignação, pois, caso contrário, desatender-se-ia o mandamento constitucional da prévia indenização. Depois disso, a sentença que fixa o valor da indenização constitui título hábil para transcrição no Registro de Imóveis (art. 29 do Decreto-lei nº 3.365)."

No mesmo tom, confira-se a jurisprudência:

"APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO. USUCAPIÃO EXTRAORDINÁRIO. ART. 550 CC/1916. ÁREA DECLARADA COMO SENDO DE UTILIDADE PÚBLICA. DECRETO EXPROPRIATÓRIO NÃO LEVADO A EFEITO NO PRAZO LEGAL (ART. 10, DO DECRETO LEI Nº 3.365/41). CADUCIDADE DO ATO. PRESCRIÇÃO AQUISITIVA. POSSIBILIDADE. PRESSUPOSTOS EXISTENTES. PROCEDÊNCIA MANTIDA. APELAÇÃO NÃO PROVIDA. "Mera declaração de utilidade pública do imóvel não tem o condão de transferir o domínio do bem particular para público, sendo indispensável à realização de desapropriação. Aplicabilidade do art. 10 do Decreto-lei nº 3.365/41." (TJRS - Apelação Cível Nº 70019736966, Julgado em 24/09/2008). (TJ-PR - APCVREEX: 5470726 PR 0547072-6, Relator: José Carlos Dalacqua, Data de Julgamento: 05.08.2009, 18ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ: 203)

Importante lembrar que a simples declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação, não transfere, por si só, a propriedade do imóvel para o Poder Público, por isso o bem pode ser também objeto de usucapião.

Registro, por fim, que, em caso de posterior execução da segunda fase da desapropriação, a procedência da ação de usucapião irá alterar apenas a pessoa a quem se destinará a indenização.

Em face do exposto, DOU PROVIMENTO AO RECURSO para cassar a sentença e determinar o prosseguimento da ação.

Custas recursais ao final, pela parte vencida.

É como voto.

DES. MANOEL DOS REIS MORAIS - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. CLARET DE MORAES - De acordo com o(a) Relator(a).

Súmula - "DERAM PROVIMENTO AO RECURSO

#CO9467#

[VOLTAR](#)

## LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - RESTOS A PAGAR - ENSINO

CONSULENTE: Prefeitura Municipal

CONSULTOR: Laurito Marques de Oliveira

### INTROITO

A Prefeitura, por meio de seu serviço de contabilidade, no uso de seu direito junto a esta Consultoria Especializada, como assinante do Boletim Étécnico de Administração Pública - BEAP, formula a consulta abaixo, que analisamos, fornecendo o nosso parecer.

### DA CONSULTA

A Consulente solicita nosso parecer acerca de tratamento a ser conferido aos Restos a Pagar não processados, na contabilização dos gastos com manutenção do ensino, tendo em vista divergências em orientações a respeito, como a Portaria nº 884/2008, do MEC, e a INTC nº 13/2008.

### NOSSA ANÁLISE TÉCNICA

Inicialmente, temos que a norma ministerial institui, para efeito do cálculo dos referidos gastos, a inclusão "das despesas empenhadas, liquidadas ou não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar, até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, vinculadas à educação". Por outro lado, a INTC nº 13/2008, no parágrafo único do art. 6º, estabelece que os gastos inscritos em Restos a Pagar não processados não serão considerados na apuração das despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício em que foram contraídas, e sim naquele em que forem processadas. Observa-se que, com a aprovação da INTC 05/2012 - que revogou o art. 6º, § 2º, e inseriu o § 4º ao art. 5º da INTC 13/2008 -, não mais persiste a divergência apontada pela Consulente. Entendemos que, em razão da mudança normativa ocorrida, a análise do questionamento restou prejudicada, devido à perda de objeto.

Este é o nosso parecer, s. m. j.

BOCO9467---WIN

#CO9468#

[VOLTAR](#)

## LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - PROVIMENTO DE CARGOS

CONSULENTE: Prefeitura Municipal

CONSULTOR: Laurito Marques de Oliveira

### INTROITO

A Prefeitura Municipal, no uso de seu direito junto a esta Consultoria Especializada, faz a consulta abaixo, que transcrevemos, fornecendo o nosso parecer.

### A CONSULTA

Informa a Consulente que está em fase de elaboração de plano de carreira e vencimentos de seus servidores e solicita-nos esclarecimentos sobre a diferença entre o aproveitamento e a promoção, como forma de provimento de cargos.

### NOSSA ANÁLISE E PARECER

#### APROVEITAMENTO

Aproveitamento é a forma de provimento derivado expressamente prevista pela Constituição (art. 41, § 3º). Trata-se do retorno do servidor posto em disponibilidade (portanto estável) a cargo de atribuições e vencimentos compatíveis com o anteriormente ocupado (o qual foi extinto ou declarado desnecessário).

Será tornado sem efeito o aproveitamento e cassada a disponibilidade se o servidor não entrar em exercício no prazo legal, não especificado na Lei nº 8.112/90. Em princípio, esse prazo seria de 15 dias, por analogia com o disposto no art. 15, § 1º, da mesma Lei. Observa-se que a cassação da disponibilidade é penalidade administrativa, punição, equivalente à demissão, nos termos do art. 127, IV, da Lei nº 8.112/90. No caso de o empossado não entrar em exercício, ele é apenas exonerado, sem nenhum caráter de penalidade disciplinar, conforme o art. 15, § 2º, da Lei.

### **PROMOÇÃO**

A promoção é forma de provimento derivado, nas carreiras em que o desenvolvimento do servidor ocorre por provimento de cargos sucessivos e ascendentes. O conceito é um tanto complexo. Não se aplica aos cargos isolados, somente aos escalonados em carreira e sempre se refere ao progresso dentro da mesma carreira, nunca à passagem de uma carreira à outra, o que seria impossível por provimento derivado. Para esclarecer a definição, trazemos trecho do voto do Min. Moreira Alves, relato da ADIn 837-4/DF:

“O critério do mérito aferível por concurso público de provas ou de provas e títulos é indispensável para o cargo ou emprego público isolado ou em carreira. Para o isolado, em qualquer hipótese; para o em carreira, para o ingresso nela, que só se fará na classe inicial e pelo concurso público de provas ou de provas e títulos, não o sendo, porém, para os cargos subsequentes que nela se escalonam até o final dela, pois, para estes, a investidura se fará pela forma de provimento, que é a promoção. Não há promoção de uma carreira inferior para outra carreira superior, correlata, afim ou principal. Promoção - e é esse o seu conceito jurídico que foi adotado pela Constituição toda vez que a ele se refere, explicitando-o - é provimento derivado dentro da mesma carreira”.

A Lei nº 8.112/90 dispõe que “Os demais requisitos para o ingresso e o desenvolvimento do servidor na carreira, mediante promoção, serão estabelecidos pela lei que fixar as diretrizes do sistema de carreira na Administração Pública Federal e seus regulamentos” (art. 10, parágrafo único) e que “A promoção não interrompe o tempo de exercício, que é contado no novo posicionamento na carreira a partir da data de publicação do ato que promover o servidor (art. 17)”.

Este é o nosso parecer, s. m. j.

BOCO9468---WIN

#CO9469#

[VOLTAR](#)

## **LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - IMÓVEL MUNICIPAL**

CONSULENTE: Prefeitura Municipal

CONSULTORES: Laurito Marques de Oliveira

### **INTROITO**

A Prefeitura Municipal, por meio de seu secretário municipal da Fazenda, no uso de seu direito como assinante do BEAP, formula consulta sobre aquisição de imóvel pertencente a autarquia previdenciária do Município.

### **DA CONSULTA**

Informa o Instituto de Previdência que possui um imóvel (terreno e edificações), já avaliado, onde, atualmente, funciona o SUS, e que existe interesse por parte do Município em adquirir esse bem.

O Consulente indaga sobre a legalidade de efetuar contrato de locação com opção de compra (leasing).

### **COMENTÁRIOS TÉCNICOS**

Os regimes próprios de Previdência Social, por previsão legal, serão instituídos e regrados pelas pessoas jurídicas de direito público interno (União, Estados, Municípios e Distrito Federal). O art. 40 da CF/88 estabelece os parâmetros generalistas deste regime previdenciário. Regime próprio de Previdência Social é o sistema

previdenciário estabelecido no âmbito de cada ente federativo, que assegura, por lei, ao servidor titular de cargo efetivo, pelos menos os benefícios de aposentadoria e pensão por morte.

Não existe previsão legal para que regimes de previdência possuam, dentre suas atribuições, a de financiar pessoas, físicas ou jurídicas. Regulando o assunto em discussão, temos a Portaria nº 4.992/99, que determina:

“Art. 8º Fica vedada a utilização de recursos do regime próprio de previdência social para fins de assistência médica e financeira de qualquer espécie, nos termos do inciso III do art. 2º desta Portaria”.

“Art. 2º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos militares dos Estados e do Distrito Federal, incluídas suas autarquias e fundações, deverão ser organizados com base em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observando os seguintes critérios:

(...)

III - as contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo e inativo, e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes”.

O regime de previdência deverá regulamentar a alienação dos bens imóveis considerados em desuso e destinados à venda. Além de regulamentação própria, deve ser obedecida a normatização imposta pela Lei nº 8.666/93, para alienação de imóveis da Administração Pública.

As empresas vendedoras de bens costumam apresentar o leasing como mais uma forma de financiamento; assim, o contrato deve ser lido com atenção, pois se trata de operação com características próprias.

O leasing, também denominado arrendamento mercantil, é uma operação em que o proprietário (arrendador, empresa de arrendamento mercantil) de um bem móvel ou imóvel cede a terceiro (arrendatário, cliente, “comprador”) o uso desse bem por prazo determinado, recebendo, em troca, uma contraprestação.

Esta operação se assemelha, no sentido financeiro, a um financiamento que utilize o bem como garantia e que pode ser amortizado num determinado número de “aluguéis” (prestações) periódicos, acrescidos do valor residual garantido e do valor devido pela opção de compra.

Ao final do contrato de arrendamento, o arrendatário tem as seguintes opções:

- comprar o bem por valor previamente contratado;
- renovar o contrato por um novo prazo, tendo como principal o valor residual;
- devolver o bem ao arrendador.

Vejamos o que a Lei de Responsabilidade Fiscal orienta acerca do assunto em tela:

“Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

(...)

III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceito de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

(...)

Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

§ 1º Excetuam-se da vedação a que se refere o caput as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, que não se destinem a:

- I - financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes;
- II - refinarciar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente.

§ 2º O disposto no caput não impede Estados e Municípios de comprar títulos da dívida da União como aplicação de suas disponibilidades.

Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

Parágrafo único. O disposto no caput não proíbe instituição financeira controlada de adquirir, no mercado, títulos da dívida pública para atender investimento de seus clientes, ou títulos da dívida de emissão da União para aplicação de recursos próprios”.

Portanto, fica expressamente vedada a realização de operação de crédito entre entes da Federação, ainda que por intermédio de suas entidades da Administração indireta.

Outro aspecto é que, para o Município vislumbrar a aquisição de um item de Despesa de Capital - Inversão Financeira, de acordo com o disposto na Constituição Federal e na Lei nº 4.320/64, deve haver inclusão deste projeto no PPA, e fixação da despesa, com a respectiva previsão de receita na LDO e na LOA.

### **NOSSO PARECER**

Diante do exposto, somos de parecer que, para o caso em tela, arrendamento mercantil é hipótese legalmente vedada para alienação de bens imóveis.

A melhor hipótese para o Município adquirir o imóvel é o ente obedecer ao que a lei determina quanto à necessidade de inclusão de projeto de aquisição de imóvel nas peças constitucionalmente inseridas na programação orçamentária, a saber, o PPA, a LDO e a LOA, e conseguir forma de financiamento legal para pagar o imóvel. A forma de pagamento do imóvel deverá ser estabelecida em edital do procedimento licitatório a ser utilizado na época da aquisição. Lembramos que o pagamento somente poderá ser à vista ou a prazo, nunca podendo ser caracterizado o financiamento. Ainda em tempo, ressaltamos que o imóvel deverá estar reavaliado e legalmente destinado à venda pela previdência municipal.

Este é o nosso parecer, s. m. j.

BOCO9469---WIN

#CO9466#

[VOLTAR](#)

## **CONSULTORIAS ESPECIALIZADAS**

### **REMUNERAÇÃO - CÂMARA MUNICIPAL**

A Câmara Municipal pode conceder aumento de vencimentos a seus servidores, por lei de iniciativa própria, independentemente de igual iniciativa pelo Executivo, observados os seguintes requisitos:

a) existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

b) autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

c) observância às regras previstas na LC 101/2000, com relação às despesas com pessoal.

A Câmara Municipal poderá, por meio de lei, alterar o valor do vencimento básico de seus servidores, desde que respeitada a expressa determinação do art. 37, inc. XII, da CR/88. É importante distinguir o aumento de remuneração em tela da denominada revisão geral anual. Trata esta última de simples meio de recomposição das perdas salariais decorrentes de inflação, em observância ao princípio constitucional da irredutibilidade salarial, podendo ser concedida apenas através de projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo. Por seu turno, salienta-se que o aumento salarial implica verdadeiro reajuste, este sim passível de ser concedido pela própria Câmara Municipal aos seus servidores, em simetria com o disposto no arts. 51, IV e 52, XIII, da CR/88.

### **OBRA EM IMÓVEL NÃO PERTENCENTE AO MUNICÍPIO**

É possível ao gestor municipal assumir a execução de obra em imóvel não pertencente ao Município, desde que presente os seguintes requisitos: (1) autorização na Lei de Diretrizes orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual e formalização de convênio com o ente político ao qual pertença o imóvel, nos termos do art. 62, incisos I e II da Lei Complementar nº 101/00; (2) conveniência, oportunidade e interesse público local; (3) elaboração de plano de trabalho, observando-se, em especial, as disposições inseridas no § 1º do art. 116 da Lei de Licitações. Os arts. 166, 170 e 181 da Constituição Estadual, autorizam o Município a firmar convênio, comprometendo-se a colaborar financeiramente com outros entes federativos para a execução de serviços ou obras. Por outro lado, os preceitos contidos no art. 62 da LC nº 101/00, fundamentados na preocupação com a responsabilidade na gestão fiscal, limitam a possibilidade de os municípios assumirem despesas de outros entes da Federação. Por fim, para o Município assumir a obrigação de colaborar financeiramente para a realização de obra em imóvel pertencente a outro ente político, via convênio, faz-se necessário o preenchimento de todos os requisitos anteriormente elencados.

BOCO9466---WIN

#CO9470#

[VOLTAR](#)

### JURISPRUDÊNCIAS INFORMEF

**TRIBUTÁRIO - IMPOSTO DE TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS (ITBI) - DECRETO MUNICIPAL - AFASTAMENTO DE SUAS REGRAS, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM**

**AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 475.774 - SP (2014/0031935-1)**

Relatora: Ministra Assusete Magalhães

#### **E M E N T A**

**TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPOSTO DE TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS (ITBI). DECRETO MUNICIPAL 46.228/2005. AFASTAMENTO DE SUAS REGRAS, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM.**

**MATÉRIA DE DIREITO LOCAL. SÚMULA 280 DO STF. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.**

I. A controvérsia presente nos autos foi solucionada, pelo Tribunal de origem, com fundamento em lei local, concluindo o Tribunal a quo por afastar, por ilegalidade, as regras contidas no Decreto municipal 46.228/2005, para cálculo do Imposto de Transmissão de Bem Imóveis ITBI.

II. Assim, torna-se inviável, em Recurso Especial, o exame da matéria nele inserida, diante da incidência, por analogia, da Súmula 280 do STF, que dispõe: "Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário". Precedente do STJ: REsp 1.219.229/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 07.11.2013, DJe de 03.02.2014.

III. Agravo Regimental improvido.

(STJ 2ª T., DJe, 01.07.2015)

BOCO9470---WIN/INTER

#CO9472#

[VOLTAR](#)

**PROCESSUAL CIVIL - VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC - ALEGAÇÃO GENÉRICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - DANO AO ERÁRIO - VEREADORES**

**EDCL NO AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1314061/SP**

Relator : Ministro Humberto Martins

#### **E M E N T A**

**PROCESSUAL CIVIL - VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC - ALEGAÇÃO GENÉRICA - SÚMULA 284/STF. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DANO AO ERÁRIO. VEREADORES, EMPRESA E TERCEIROS BENEFICIADOS. AUSÊNCIA DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. ATO ÍMPROBO. ARTS. 10 E 11 DA LEI N. 8.429/92. DOLO GENÉRICO. CONFIGURAÇÃO. APLICAÇÃO DE SANÇÕES. ART. 12 DA LIA. DECORRÊNCIA LÓGICA. DOSIMETRIA. REVISÃO. AUSÊNCIA DE HIPÓTESES EXCEPCIONAIS. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. AUSÊNCIA DE COTEJO ANALÍTICO. NÃO-INDICAÇÃO DO DISPOSITIVO LEGAL AO QUAL FOI DADA INTERPRETAÇÃO DIVERGENTE. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE.**

1. A alegação genérica de violação do artigo 535 do Código de Processo Civil, sem explicitar os pontos em que teria sido omissa o acórdão recorrido, atrai a aplicação do disposto na Súmula 284/STF.

2. A posição sedimentada desta Corte apresenta-se no sentido de que, "*nas Ações de Improbidade, inexistente litisconsórcio necessário entre o agente público e os terceiros beneficiados com o ato ímprobo, por não estarem presentes nenhuma das hipóteses previstas no art. 47 do CPC (disposição legal ou relação jurídica unitária)*" (REsp 896.044/PA, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 16.09.2010, DJe 19.04.2011).

3. Nos termos da jurisprudência do STJ, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos arts. 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do art. 10 que resulte dano ao erário.

4. Os atos de improbidade administrativa descritos no art. 11 da Lei nº 8.429/92 dependem da presença do dolo genérico, mas dispensam a demonstração da ocorrência de dano para a Administração Pública ou enriquecimento ilícito do agente.

5. Verificado pelas instâncias ordinárias que a Associação dos Produtores Rurais de Ouro Verde - APROVERDE, sociedade civil sem fins lucrativos criada com o intuito de servir aos produtores rurais de Ouro Verde, não prestava os serviços de utilidade pública previstos em seu estatuto e/ou que pudessem justificar o repasse das verbas públicas previstas em lei; não apresentava contas da destinação dos valores percebidos; contratava funcionários cuja prestação de serviços não guardava relação com os objetivos buscados pela Associação; remunerava funcionários cuja prestação de serviços era destinada, na realidade, à Prefeitura Municipal de Ouro Verde, sem a devida realização ou dispensa de licitação, configurado está o dolo genérico e caracterizadas estão as condutas tipificadas nos incisos III, VIII e IX do artigo 10 e inciso I do artigo 11 da LIA e , consubstanciado na intenção de beneficiar a empresa vencedora do certame.

6. A jurisprudência desta Corte é uníssona no sentido de que a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ações de improbidade administrativa implica reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que esbarra na Súmula 7/STJ, salvo em hipóteses excepcionais, nas quais, da leitura do acórdão recorrido exsurge a desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas, o que não é o caso vertente.

7. A não realização do necessário cotejo analítico, bem como a não-apresentação adequada do dissídio jurisprudencial, não obstante a transcrição de ementas, impedem a demonstração das circunstâncias identificadoras da divergência entre o caso confrontado e o aresto paradigma.

8. A jurisprudência do STJ é assente no sentido de que a ausência de indicação dos dispositivos em torno dos quais teria havido interpretação divergente por outros Tribunais não autoriza o conhecimento do recurso especial, quando interposto com base na alínea "c" do permissivo constitucional. Incidência da Súmula 284 do STF.

Embargos de declaração acolhidos, com efeitos infringentes, para conhecer em parte do recurso especial e negar-lhe provimento.

(STJ 2ªT., DJe 25.07.2015)